



الإصلاح الضريبي ودوره في تحقيق الانضباط المالي في العراق للمدة (2004-2022)

أ.د. متمر. كامل علاوي الفتلاوي
جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد

Kamela.kadhim@uokufa.edu.i

q

سلمان حمد شنان الشمري

الهيئة العامة للكمارك

Salmanh.alshammari@student.u

okufa.edu.iq

المستخلص

تشكل الضرائب الجوهر الأساس لأي تشريع مالي للجهاز الحكومي، وتعد من أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة للتأثير في النشاط الاقتصادي، فهي تمثل أحد أهم مصادر الإيرادات العامة للحكومة، فضلاً عن دورها في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية عديدة، وتختلف آثارها باختلاف النظام الاقتصادي السائد، أما الانضباط المالي فهو يعد من الموضوعات ذات الأهمية التي ينبغي الإشارة إليها، ويتضمن مجموعة من القواعد والمنهجيات الرامية إلى تحقيق الأهداف المالية للدولة، بما في ذلك إدارة الأنفاق العام والإيرادات العامة واتخاذ القرارات الصحيحة في هذا الصدد من أجل تجنب الضغوطات والأزمات الاقتصادية التي تمر بها الحكومة.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الضريبي، الانضباط المالي، الاقتصاد العراقي.



Tax Reform and its Role in Achieving Financial Discipline in Iraq for the Period (2004- 2022)

Salman Hamd AL-Shammari
General Authority of Customs
Salmanh.alshammari@student.uokufa.edu.iq
ufa.edu.iq

Prof. Kamil Allawi AL-Fatlawi
University of Kufa, Faculty of
Administration and Economics
Kamela.kadhim@uokufa.edu.iq

Abstract

Taxes constitute the fundamental core of any government financial legislation and are one of the most important fiscal policy tools used by the state to influence economic activity. They represent one of the most important sources of public revenue for the government, in addition to their role in achieving numerous economic and social objectives. Their impacts vary depending on the prevailing economic system. Fiscal discipline is an important topic that should be highlighted. It includes a set of rules and methodologies aimed at achieving the state's financial objectives, including managing public spending and public revenues, and making sound decisions in this regard to avoid the pressures and economic crises facing the government.

Keywords: *Tax reform, financial discipline, Iraqi economy.*



المقدمة

مر العراق بمراحل متقلبة وغير مستقرة من حروب وعقوبات اقتصادية خلال النظام السابق، ومن ثم بعد عام (2003) جاء الانفتاح الاقتصادي ورفع العقوبات الاقتصادية وارتفاع أسعار النفط الخام، شهد خلالها الاقتصاد العراقي تحول من الاقتصاد المخطط مركزياً والمشوه هيكلياً والمنعزل عن بلدان العالم، إلى التحول نحو الحرية الاقتصادية والانفتاح غير المنضبط والاندماج مع الاقتصاد العالمي، وهذا الانفتاح يتطلب اتباع برامج إصلاحات اقتصادية كثيرة على مستوى البلد ويعد الإصلاح الضريبي من أهم تلك الجوانب. وتشمل الإصلاحات تبسيط النظام الضريبي القائم عن طريق تخفيض المعدلات الضريبية وجعلها أكثر واقعية من جهة وتوسيع الوعاء الضريبي من جهة أخرى مع مراعاة الوضع الاقتصادي لذوي الدخل المحدود، فضلاً عن تفعيل الهيكل الضريبي وجعله أكثر اتساقاً وتناغماً مع الأداء الداخلي المطلوب والتطورات الخارجية المتسارعة. أما الانضباط المالي فهو يحتل مكانة أساسية في معظم اقتصاديات بلدان العالم وتزداد هذه الأهمية مع اتساع دور الحكومة محلياً ودولياً، وذلك لما يمتلكه الانضباط المالي من القدرة في مواجهة الصدمات الاقتصادية وضبط الاختلالات المالية والاقتصادية، وتعد ظاهرة عدم الاستقرار المالي سمة ثابتة في الاقتصاد العراقي في نظام يسيطر عليه القطاع النفطي أي اقتصاد ريعي، لذا يعد تحقيق الانضباط المالي في الاقتصاد العراقي أمر بالغ الأهمية من أجل تقليل العجز بالموازنة العامة وخفض الدين العام والتحكم بالأنفاق العام ومن ثم ضمان الاستدامة المالية، وهذا يؤدي إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في عدم القدرة في تحقيق الإصلاحات الضريبية وتحقيق الانضباط المالي في الاقتصاد العراقي، والتساؤل هل يمكن للإصلاح الضريبي في العراق تحقيق الانضباط المالي.

أهمية البحث: تأتي أهمية البحث من الدور الذي يمكن أن يلعبه الإصلاح الضريبي في تحقيق الانضباط المالي والتغلب على المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي.

أهداف البحث: يهدف البحث إلى:

- دراسة وتحليل واقع الإصلاح الضريبي والانضباط المالي.
- دراسة وتحليل الإصلاح الضريبي ودوره في تحقيق الانضباط المالي في الاقتصاد العراقي.



فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها "إن الإصلاح الضريبي يمكن أن يكون له دور في تحقيق الانضباط المالي في الأمد الطويل".

المبحث الأول: الإطار النظري لمتغيرات البحث

أولاً: مفهوم الإصلاح الضريبي

أن الإصلاح الضريبي هو تدخل الدولة في تصحيح مسار السياسة الضريبية، إذ يمكن مثلاً إعفاء بعض القطاعات من الضرائب بهدف تشجيع الاستثمار فيها، كما يمكن زيادتها على بعض القطاعات النشطة وتخفيضها على القطاعات المتعثرة والتي لا يقدم عليها القطاع الخاص، ويجب إن يكون الإصلاح الضريبي لتحقيق العدالة الاجتماعية والارتقاء بالمستوى الاقتصادي للأفضل، وفي كل مرحلة يمكن للحكومة تخفيض أو زيادة الضرائب استناداً للهدف الذي ترغب الوصول إليه، فمثلاً تقوم الحكومة بزيادة الضرائب لمواجهة فجوة تضخمية أو تقوم بتخفيض الضرائب لمواجهة فجوة انكماشية⁽¹⁾.

ويعرف الإصلاح الضريبي هو بأنه عملية إحداث تغييرات في النظام الضريبي لدولة معينة تعكس فلسفة النظام الاقتصادي والسياسي السائد في هذه الدولة ومدى تطوره، يستهدف من خلاله تحقيق العدالة الاجتماعية والكفاءة في عمل النظام الضريبي، وتنطوي على خفض الأسعار الضريبية من جهة وتوسيع القاعدة الضريبية من جهة أخرى من أجل تحسين الكفاءة وزيادة العائدات الضريبية المعززة للنمو الاقتصادي⁽²⁾.

ثانياً: أهداف الإصلاح الضريبي

1- الأهداف المالية للإصلاح الضريبي: إن الهدف المالي للضريبة كان أهم أهدافها لذلك نشأت أهمية قاعدة وفرة حصيلتها باعتبارها أحد أهم غايات سلطة الدولة ولا يمكن تحقيقها إلا بشمول الضريبة الشخصي والمادي، وذلك لكي تشمل جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين مع الاقتصاد قدر الإمكان في نفقات جبايتها، وذلك لكي يكون إيرادها مرتفعاً وهذا ما يمكن ملاحظته في البلدان المتقدمة إذ ترتفع نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج القومي الإجمالي فالأمر مرتبط بالواقع والمستوى الاقتصادي للبلدان⁽³⁾.

2- الأهداف الاجتماعية للإصلاح الضريبي: يعد الهدف الاجتماعي من أهم أهداف الإصلاح الضريبي بعد تبلور مفهوم العدالة الاجتماعية و بروز الاتجاهات الحديثة للتوزيع العادل للدخل والحد من استغلال الطبقات الرأسمالية للطبقات الفقيرة، إضافة إلى ظهور مفاهيم توزيع العبء الضريبي على



المجتمع حسب مستوى ثروة ودخل الأفراد. إذ إن الضريبة في العصر الحديث أضحت وسيلة لإعادة توزيع الثروات والدخول، والدور الاجتماعي للضريبة نادى به كل من جاك روسو فولتير وكارل ماركس الذي أشار إلى ضرورة استخدام الضرائب لإعادة توزيع الدخل القومي بشكل عادل. لهذا حاولت الإصلاحات الضريبية استخدام الضريبة لتحقيق مجموعة من الغايات الاجتماعية. مثل منع تراكم الثروات في أيدي عدد قليل من الأفراد، وتوجيه النسل في الدول زيادة أو ضبطاً، معالجة أزمة السكن، ومعالجة بعض الظواهر الاجتماعية السيئة كالمظاهر المضرة بالصحة ومحاربة الآفات الضارة.

3-الأهداف السياسية للأصلاح الضريبي: إن الالتزام السياسي بالإصلاح الضريبي واستدامته أمر بالغ الأهمية من أجل تحسين فعالية إدارة الضرائب بشكل أمثل، يجب على الدولة أن تكون ملتزمة سياسياً بالإصلاح إذ إن الدعم الصريح من قبل الدولة له أهمية أساسية في إصلاح الضرائب، وينبغي أن يكون الالتزام السياسي للدولة واضحاً للجمهور. وأن يتم التعبير عنه بطرق مختلفة على سبيل المثال من خلال ضمان الموافقة السريعة على التشريعات واللوائح الضريبية والدعم النشط للتغييرات المقترحة، وحملات عامة لإعلام دافعي الضرائب بالإجراءات الجديدة، وكذلك العواقب التي من المحتمل أن يواجهها دافعوا الضرائب إذا لم يلتزموا بقوانين الضرائب، وبدون هذا النوع من الالتزام السياسي فإن حزمة تدابير الإصلاح الضريبي لا تكون ناجحة ولا تصل للامتثال الطوعي من قبل دافعي الضرائب⁽⁴⁾.

ثالثاً: مفهوم الانضباط المالي

إن الانضباط المالي يعد أهم أهداف السياسة المالية التي تسعى آلية إذ يغطي جميع المتغيرات المالية من إجمالي الإيرادات الحكومية والإنفاق الحكومي والتوازن المالي، وتخفيض الدين العام للدولة والذي يجعل الأداء الاقتصادي للبلد أفضل ما يمكن، كما أن القيود المفروضة على الإنفاق الحكومي ضرورية لكن غير كافية للانضباط المالي، إذ يجب أن يركز أي إجراء سياسي واقعي لتوفير واستدامة الانضباط المالي على التدابير الأخرى مثل عجز الموازنة أو الفائض وإجمالي الإيراد الحكومي وعبء الدين العام التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بها⁽⁵⁾.

"ويعرف الانضباط المالي هو ألا يكون الإنفاق الكلي أكبر من الكميات المقررة له في الموازنة العامة للحكومة، أو ألا يتجاوز العجز المالي نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، إذ يجب أن يكون تقدير



الإنفاق العام في ضوء الإمكانيات المالية المتاحة وليس حسب الحاجات المالية التي تتقدم بها الهيئات والوحدات الإدارية المختلفة⁽⁶⁾.

رابعاً: القواعد المالية المتبعة لتحقيق الانضباط المالي

1-قاعدة الدين العام: تهدف هذه القاعدة إلى تحديد إجمالي الدين العام الذي يمكن أن يتحمله الأفراد من دون أن تحدث آثاراً سلبية في الاقتصاد الكلي للبلد، وحددت معاهدة (ماستريخت) معدل الدين العام ألا يتجاوز (60%) من الناتج المحلي الإجمالي وهذا يعد مقبولاً دولياً. أن الانضباط المالي يتطلب من الدولة الحفاظ على مواقف مالية متسقة مع الاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو الاقتصادي المستدام، ومن أجل تحقيق هذا الهدف يجب تجنب الاقتراض المفرط وتراكم الديون. وتعد هذه القاعدة هي الأكثر كفاءة والأسهل لضمان مستوى الدين العام عند المستويات المطلوبة أو المرغوبة⁽⁷⁾. وإن الدين العام يستمر في النمو طالما يوجد عجز بالموازنة العامة، وانخفاض هذا العجز مرهون بزيادة الإيرادات العامة بما فيها الإيرادات الضريبية بنسبة أكبر من الأنفاق العام وبدرجة أكبر من مدفوعات الفائدة للدين العام، وكلما كان حجم الدين العام كبير كلما صعب تخفيض الأنفاق العام وصعبت زيادة الإيرادات الضريبية لضبط وإيقاف هذا النمو بالدين العام، ووجود الدين العام يدل على عدم تحقيق الانضباط المالي⁽⁸⁾.

2-قاعدة الإنفاق العام: وفق هذه القاعدة يجب إن يضع حداً للإنفاق الكلي بشكل عام أو الإنفاق التشغيلي بشكل خاص من القيمة المطلقة أو معدلات النمو كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، مع وضع مدة زمنية تتراوح ما بين (3-5) سنوات، ومن ثم يمكن اعتمادها على نحو ملائم كأداة تشغيلية للتأثير في الحد والتحكم من اتساع الدين العام. ويعد ترشيد الأنفاق العام من أهر السياسات المتبعة في تقليل الهدر بالأنفاق العام ومن ثم تحقيق الانضباط المالي، لذا عندما تواجه الدول عجوزات حادة في موازنتها تلجأ إلى ترشيد نفقاتها العامة لتخفيف العجز بالموازنة العامة.

3-قاعدة الإيرادات العامة: إن هذه القاعدة تحدد القيود الدنيا والعليا للإيرادات العامة المتوقعة وذلك من أجل الحد من الأعباء الضريبية المفرطة على الأفراد، وكذلك العمل على تطوير وتحسين تحصيل الإيرادات العامة الفعلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. ويعد التنسيق بين السياسات الثلاث النقدية والمالية والتجارية عمل من شأنه تنويع اقتصاد الدولة وتفعيل دور القطاعات الإنتاجية وإقامة مشاريع جديدة يسهم في زيادة الناتج المحلي الإجمالي وتجنب الاعتماد على مصدر وحيد للإيرادات العامة،



وهذا التنوع سيؤدي إلى تجنب زيادة الأنفاق إلى الإيرادات ومن ثم تحقيق انضباط مالي في اقتصاد الدولة (9).

4- القاعدة الذهبية: تعني هذه القاعدة أن الاقتراض خلال الدورة الاقتصادية محدد إلى جانب الاستثمار، أي إن عملية تمويل الاستثمارات في الدولة تتم عن طريق الاقتراض، أي ينبغي على الحكومات أن لا تقتصر إلا من أجل تمويل النفقات الاستثمارية، والفكرة التي تقوم عليها القاعدة الذهبية هي إن استخدام القروض لإقامة المشروعات الاستثمارية وتطوير البنى التحتية سيؤدي إلى جذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية، مما يؤدي إلى ارتفاع الأرباح في قطاع الأعمال في الاقتصاد ومن ثم زيادة حصيلته الإيرادات الضريبية بما يمكن الدولة من سداد القروض، أي يجب إن تستخدم هذه القروض في مشروعات ذات جدوى اقتصادية واجتماعية، فالقدرة على سداد القروض تتحدد بدرجة كبيرة على كيفية استخدام هذه القروض، فإذا خصصت لإنشاء مشروعات ذات جدوى اقتصادية فلا شك أن القدرة على سد أعباء هذه القروض ستكون أكبر، أما إذا استخدمت في مشروعات منخفضة العوائد والأرباح الاقتصادية فإنه سيكون من الصعب سداد هذه القروض، وتتعهد القدرة على سدادها إذا استخدمت لأغراض استهلاكية (10).

المبحث الثاني

الإصلاح الضريبي في العراق

أولاً: أهم الإصلاحات الضريبية التي قامت بها الحكومات العراقية للمدة (2004-2022)

بعد سقوط النظام السابق في عام (2003) قامت الدولة العراقية بتطوير وتنظيم العديد من الجوانب في النظام الضريبي، وهذه أبرز الإصلاحات الضريبية في العراق خلال المدة (2004-2022) وكما الآتي:

1- الإصلاحات الضريبية في مجال الشركات: قامت الدولة العراقية بفرض ضرائب إضافية على الشركات الأجنبية وبعض الصناعات. بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (49) لسنة (2004) تم إخضاع الشركات للضرائب في العراق بنسبة (15%) من أجل إيجاد مزايا ضريبية للمشاريع الصغيرة والكبيرة لتنميتها وتشجيع المستثمرين. إذ يعد هذا القانون أحد أهم الضرائب من قانون ضرائب العراق النافذ إخضاع أرباح الأعمال التجارية للضريبة وهو أهم محاور الإصلاح الضريبي، إذ أن حوالي نحو نصف الإيرادات غير النفطية هي تأتي من الضرائب على دخل الشركات (11).



2- إصلاح التشريعات الكمركية: في العراق شكل النظام الكمركي أهمية كبيرة في التمويل وحماية المنتج الوطني عبر مراحل تطوره قبل سنة (2003)، إلا إنه تعرض إلى التعطيل وانخفاض الفعالية والكفاءة بعد هذا العام، إذ قررت سلطة الائتلاف إيقاف العمل بقانون التعرفة الكمركية رقم (77) لسنة (1995)، وأيضاً إيقاف قانون الكمارك رقم (23) لسنة (1984) بعد سنة (2003)، وطبقت ضريبة إعادة أعمار العراق بنسبة (5%) من قيمة الاستيراد عوضاً عن التعريفات الكمركية التي كانت مطبقة في أطار سقف زمني أمده سنتان ومن ثم العودة إلى تطبيق قوانين الكمارك التي كانت سائدة، إذ كان من المنتظر من هذه المرحلة الانتقالية إن تتمكن السياسة الاقتصادية من تهيئة البيئة والظروف الملائمة من أجل العمل بالقوانين الكمركية لتمارس دورها في الإصلاح الضريبي والاقتصادي، إلا إن الفشل أصاب السياسة الاقتصادية وقد انعكس على أداء النظام الكمركي مما أسهم في العديد من الصعوبات الإشكاليات لتفعيل قانون الكمارك⁽¹²⁾. ومن ثم جاء قانون التعرفة الكمركية رقم (22) لسنة (2010) كمحاولة لمعالجة الصعوبات والمشكلات التي نجمت عن الاستمرار في تطبيق ضريبة إعادة الأعمار، والذي فرض رسوماً تتراوح بين (0-100%) على مجموعة من السلع المستوردة، وهي (5%) على الرز و(15%) على السيارات و(80%) على المشروبات الكحولية والمياه المعدنية... الخ⁽¹³⁾.

3- قانون فرض ضريبة الدخل على شركات النفط الأجنبية: صدر قانون فرض ضريبة الدخل رقم (19) لسنة (2010) على شركات النفط الأجنبية المتعاقدة للعمل في العراق، وبواقع (35%) على الدخل المتحقق في العراق عن العقود المبرمة مع الشركات النفط الأجنبية وفروعها ومكاتبها في مجال الاستخراج وإنتاج النفط الخام والغاز والصناعات المتعلقة بها في العراق⁽¹⁴⁾.

4- إصلاح ضرائب المبيعات: في الموازنة العامة لسنة (2015) بسبب انخفاض أسعار النفط الخام ودخول الجماعات الإرهابية ومن أجل الحصول على إيرادات بديلة وإجراء بعض الإصلاحات الضريبية فقد تم توسيع الوعاء لهذه الضرائب، في المادة (33) إذ تم فرض ضريبة على مبيعات شبكات الأنترنت وبطاقن تعبئة الهاتف النقال بنسبة (20%) وعلى السيارات وتذاكر السفر بنسبة (15%) وعلى المشروبات الكحولية والسكائر بنسبة (300%)⁽¹⁵⁾. واستمر العمل في موازنة (2016) بالنسب نفسها ما عدا ضريبة السفر استبدلت بضرريبة جديدة على تذاكر السفر الخارجي في جميع مطارات العراق بقيمة (25) ألف دينار عراقي.



5- ضرائب رأس المال: في قانون رقم (18) لسنة (2020) تم تصديق الاتفاقية التي وقعت بين الحكومة العراقية والحكومة الهنكارية بمدينة بودابست في عام (2016)، من أجل تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من دفع الضرائب المفروضة على الدخل ورأس المال في الاقتصاد العراقي، وتطبق هذه الاتفاقية على ضرائب الدخل ورأس المال التي تفرضها دولة متعاقدة أو سلطاتها المحلية بغض النظر عن طريقة جبايتها، ويقصد بها جميع أنواع الضرائب المفروضة على الدخل ورأس المال بما في ذلك الضرائب المفروضة على الأرباح الناجمة من التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة والضرائب المفروضة على الأجور والرواتب التي تقوم المشاريع بدفعها والضرائب على زيادة رأس المال⁽¹⁶⁾.

ثانياً: تطور الإيرادات الضريبية في العراق للمدة (2004-2022)

يعد الإصلاح الضريبي في العراق خطوه مهمة من أجل تحقيق الإصلاح الاقتصادي وخاصة إن الإصلاح الضريبي له دور مهم في زيادة حصيلة الإيراد الضريبي من خلال تفعيل دور الضريبة باعتمادها المورد الرئيس في تمويل الموازنة العامة للبلد. ولتحليل تطور الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة في العراق ومعدلات نموها. تم تنظيم بيانات كما في الجدول الآتي:

جدول (1)

تطور الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة في الاقتصاد العراقي للمدة (2004-2022)
(القيمة: مليون دولار، معدل النمو السنوي: %)

السنة	الإيرادات الضريبية	معدل النمو السنوي %	الإيرادات العامة	معدل النمو السنوي %	الإيرادات النفطية	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإيرادات العامة %	نسبة الإيرادات النفطية إلى الإيرادات العامة %	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الأرباح العامة %
2004	0.107	--	21.988	--	17.751	0.487	80.730	0.499
2005	0.335	213.08	27.164	23.540	23.648	1.233	87.056	1.905
2006	0.405	20.89	32.709	20.413	30.465	1.238	93.139	1.595
2007	1.404	246.67	41.486	26.834	39.433	3.384	95.051	5.251
2008	2.445	74.15	63.748	53.661	61.111	3.835	95.863	5.941
المتوسط	0.939	110.958	37.419	24.889	34.482	2.035	90.368	3.038
2009	2.851	16.61	47.027	-26.229	39.433	6.062	83.852	6.366
2010	1.285	-54.93	59.981	27.546	57.250	2.142	95.447	2.155



2.264	98.583	1.639	91.678	55.042	92.996	18.59	1.524	2011
2.198	97.903	1.929	100.604	10.498	102.759	30.05	1.982	2012
2.114	91.571	2.212	89.403	-4.989	97.632	8.98	2.160	2013
3.019	93.471	2.797	75.674	18.617	80.079	14.846	1.960	المتوسط
3.024	93.273	2.398	84.303	-7.424	90.383	0.32	2.167	2014
2.278	97.526	2.339	45.206	-48.715	46.353	49.98	1.084	2015
7.400	68.651	8.642	30.250	-4.940	44.063	72.46	3.808	2016
8.319	77.224	8.112	50.583	48.653	65.501	39.55	5.314	2017
6.878	89.649	6.722	80.828	37.648	90.161	14.06	6.061	2018
6.052	85.265	6.127	58.234	17.260	67.292	25.656	3.687	المتوسط
8.079	92.237	6.463	82.956	-0.247	89.938	-4.09	5.813	2019
6.202	89.177	7.646	45.672	-43.055	51.215	-32.63	3.916	2020
4.409	90.956	4.227	67.310	44.495	74.003	-20.12	3.128	2021
3.345	71.709	2.473	78.240	47.456	109.107	-13.75	2.698	2022
5.509	86.019	5.202	68.545	22.988	81.066	0	3.889	المتوسط

المصدر / من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، لسنوات مختلفة.
- بيانات البنك الدولي، لسنوات مختلفة.

من خلال البيانات الواردة في الجدول أعلاه نلاحظ إن الإيرادات الضريبية في عامها الأول من مدة الدراسة بلغت حوالي نحو (0.107) مليون دولار وبلغت نسبتها من الإيرادات العامة حوالي نحو (0.487%) ومساهمتها في الأنفاق العام بلغت حوالي نحو (0.499%)، بينما بلغت الإيرادات العامة حوالي نحو (21.988) مليون دولار، وبلغت الإيرادات النفطية حوالي نحو (17.751) مليون دولار وبلغت نسبتها من الإيرادات العامة حوالي نحو (80.730%)، ومن ثم ارتفعت الإيرادات الضريبية في العام الثاني (2005) لتبلغ حوالي نحو (0.335) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ حوالي نحو (213.08%) وبلغ نسبتها من الإيرادات العامة نحو (1.233%) وبمساهمة في الأنفاق العام بلغت حوالي نحو (1.905%)، أما الإيرادات العامة فهي ارتفعت أيضاً لتبلغ حوالي نحو (27.164) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (23.540%)، وارتفعت الإيرادات النفطية لتبلغ حوالي نحو (23.648) مليون دولار وبنسبة من الإيرادات العامة حوالي نحو (87.056%)، واستمر التحسن



بالإيرادات الضريبية لتبلغ عام (2008) حوالي نحو (2.445) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (74.15%) كذلك ارتفعت نسبتها من الإيرادات العامة لتبلغ حوالي (3.835%) وارتفعت نسبتها من الأنفاق العام لتبلغ نحو (5.941%)، وبلغت الإيرادات العامة في نفس العام حوالي نحو (63.748) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (53.661%)، وواصلت الإيرادات النفطية الارتفاع لتبلغ حوالي نحو (61.111) مليون دولار وبارتفاع ملحوظ في نسبتها من الإيرادات العامة حوالي نحو (95.863%)، وبلغت متوسطات المدة (2008-2004) حوالي نحو (0.939) مليون دولار للإيرادات الضريبية و(37.419) مليون دولار للإيرادات العامة و(34.482) مليون دولار للإيرادات النفطية، عندما ترتفع الإيرادات النفطية ينخفض الاهتمام بالإيرادات الضريبية وهو ما يسبب مشكلة عند انخفاض أسعار النفط الخام. وإن تحديد الإصلاحات الضريبية يتطلب قبل كل شيء تحديد أهداف السياسة الضريبية وإعادة تعريف الدور الوظيفي للضرائب، ولا يمكن للإصلاحات الضريبية أن تكون فعالة ما لم تأت ضمن حزمة شاملة من برامج وسياسات الإصلاح المتعلقة بالمسائل الاقتصادية مثل قوانين الملكية وقوانين الضرائب والرسوم الكمركية والإصلاحات المالية والمصرفية (17).

أما المدة (2009-2013) فهي شهدت تذبذب بين الانخفاض والارتفاع في الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة وكذلك نسبة الإيرادات الضريبية من الإيرادات العامة، أما الإيرادات النفطية فهي شهدت تحسن بعد الأزمة المالية العالمية إذ شهدت ارتفاع كبير بأسعار النفط الخام وبلغت نسبتها من الإيرادات النفطية عالية جداً إذ بلغت عام (2012) حوالي نحو (97.903%) ونلاحظ أن هذا الارتفاع بالإيرادات النفطية سبب انخفاض الاهتمام بالإيرادات الضريبية من قبل الحكومة مما جعلها متذبذبة خلال هذه المدة وكما موضح في الجدول أعلاه، فضلاً عن الأزمة المالية العالمية التي أثرت على كافة مفاصل الدولة العراقية وكانت لها عواقب مباشرة على القطاعات الاقتصادية أدت إلى الركود الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة، وقد انعكست سماتها على تبني سياسة التقشف المالي وإيقاف المشاريع الاستثمارية والمساعدات والحوافز الحكومية ومن ثم أثرت على الإيرادات الضريبية بشكل خاص والإيرادات العامة بشكل عام (18). وبلغت متوسطات هذه المدة لكل من الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة والإيرادات النفطية حوالي نحو (1.960) و(80.079) و(75.674) مليون دولار على الترتيب.



والمدة (2014-2018) فهي شهدت الارتفاع التدريجي في الإيرادات الضريبية إذ بلغت عام (2014) حوالي نحو (2.167) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (0.32%) وبلغت نسبتها من الإيرادات العامة حوالي نحو (2.398%) وبمساهمة في الأنفاق العام بلغت نحو (3.024%)، بينما بلغت الإيرادات العامة حوالي نحو (90.383) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ نحو (7.424%-)، وانخفضت الإيرادات النفطية قليلاً لتبلغ نحو (84.303) مليون دولار ونسبتها من الإيرادات العامة حوالي نحو (93.273%)، واستمر التحسن التدريجي بالإيرادات الضريبية لتبلغ عام (2018) حوالي نحو (6.061) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (14.06%) وبلغت نسبتها من الإيرادات العامة حوالي نحو (6.722%) ونسبتها من الأنفاق العام بلغت حوالي نحو (6.878%)، وبلغت الإيرادات العامة حوالي نحو (90.161) مليون دولار بمعدل نمو سنوي بلغ حوالي (37.648%)، أما الإيرادات النفطية فهي شهدت تحسن بعد الانخفاض الذي حصل بأسعار النفط الخام خلال الأعوام (2015-2016-2017) لتبلغ في عام (2018) حوالي نحو (80.828) ونسبتها من الإيرادات العامة حوالي نحو (89.649%)، وبلغت متوسط الإيرادات الضريبية في هذه المدة حوالي نحو (3.912) مليون دولار ومتوسط الإيرادات العامة حوالي نحو (67.292) مليون دولار ومتوسط الإيرادات النفطية حوالي (58.234) مليون دولار، وخلال هذه المدة التي شهدت دخول الجماعات الإرهابية (داعش) وانخفاض أسعار النفط الخام ومن ثم انخفاض الإيرادات النفطية، ولكن من جانب آخر شهدت تحسن ملحوظ بالإيرادات الضريبية وكما مبين في الجدول أعلاه، وهذا يدل على أن انخفاض الإيرادات النفطية يؤدي إلى تحسن الإيرادات الضريبية في الاقتصاد العراقي وبالعكس.

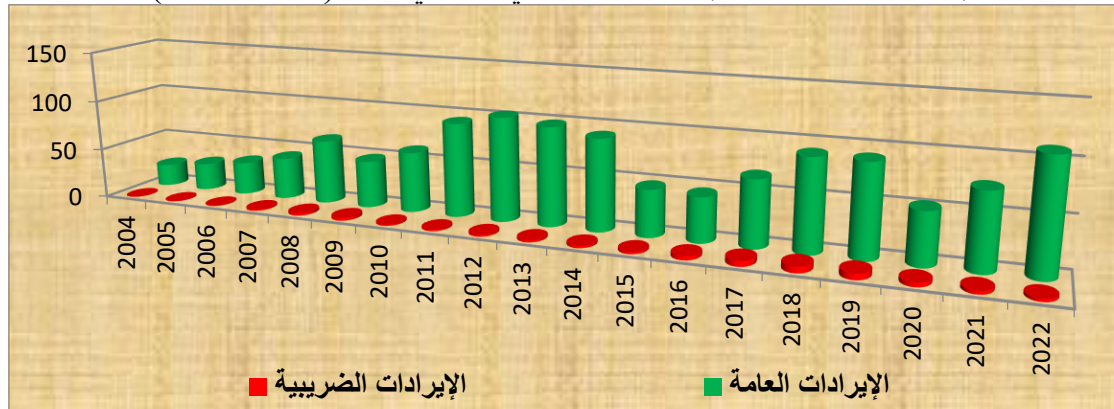
بينما المدة (2019-2022) فهي شهدت انخفاض تدريجي في الإيرادات الضريبية، بسبب اندلاع جائحة (كوفيد-19) مما أثرت بشدة على قطاعات الاقتصاد العراقي بما في ذلك الإيرادات الضريبية أدت هذه الصدمة إلى تعميق الهشاشة الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁹⁾. ولكن الإيرادات العامة والإيرادات النفطية انخفضت ثم ارتفعت آخر عامين من مدة الدراسة وكما موضح في الجدول السابق، وبلغت متوسطات هذه المدة حوالي نحو (3.889) و(81.066) و(68.545) مليون دولار لكل من الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة والإيرادات النفطية على التوالي. وأثر الإيرادات النفطية واضح على الإيرادات الضريبية أي عندما ترتفع الإيرادات النفطية تنخفض الإيرادات الضريبية وبالعكس كما في الجدول السابق. كانت الإصلاحات الضريبية في العراق محاولات لتوسيع القاعدة الضريبية



وتحقيق إيرادات لكن التحديات السياسية والاقتصادية والإدارية فضلاً عن ارتفاع الإيرادات النفطية شكلت عائقاً كبيراً أمام تنفيذ هذه الإصلاحات بشكل فعال في الاقتصاد العراقي. ولكي يتضح سلوك الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة طوال مدة البحث تم عرض البيانات في جدول (1) بيانياً وكما الآتي:

شكل (1)

الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة في العراق للمدة (2004-2022)



المصدر: -من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات جدول (1)

ثالثاً: هيكل النظام الضريبي في العراق للمدة (2004-2022)

يعد التباين في الإسهام والتمويل بين مصادر الإيرادات الضريبية من السمات الأساسية التي تصنف هيكل النظام الضريبي، إذ يقوم النظام الضريبي في العراق على الجمع بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، بمعنى اعتماد هذا النظام على نظام الضرائب المتعددة وليس نظام الضريبة الواحدة، وتصنف الضرائب المباشرة إلى نوعين هما (ضرائب الدخل وضرائب العقار) وهناك ضريبة واحدة مفروضة على رأس المال وهي ضريبة العرصات، أما الضرائب غير المباشرة فهي تشمل (الضرائب على التداول وضرائب الاستهلاك) وتضم ضريبة الاستهلاك الضرائب الكمركية والضرائب على الإنتاج وضرائب المبيعات. وتم جمع بيانات عن الضرائب المباشرة والضرائب الكمركية وضرائب المبيعات للمدة (2004-2022) واحتسبت معدلات نموها السنوية كما في الجدول الآتي:



جدول (2) تطور هيكل النظام الضريبي في الاقتصاد العراقي للمدة (2004-2022)
(القيمة: مليون دولار، معدل النمو السنوي: %)

السنة	الضرائب المباشرة	معدل النمو السنوي %	الضرائب الكمركية	معدل النمو السنوي %	ضريبة المبيعات	معدل النمو السنوي %
2004	0.019	--	0.056	--	0.030	--
2005	0.149	684.2	0.080	42.9	0.050	66.7
2006	0.124	-16.8	0.149	86.3	0.073	46.0
2007	0.589	375.0	0.183	22.8	0.149	104.1
2008	0.671	13.9	1.316	619.1	0.191	28.2
المتوسط	0.310	211.2	0.357	154.2	0.099	49.0
2009	1.906	184.1	0.505	-61.6	0.246	28.8
2010	0.621	-67.4	0.484	-4.2	0.092	-62.7
2011	0.901	45.1	0.273	-43.6	0.068	-26.1
2012	1.357	50.6	0.444	62.6	0.094	38.2
2013	1.244	-8.3	0.759	70.9	0.022	-76.6
المتوسط	1.206	40.8	0.493	4.8	0.104	-19.7
2014	0.945	-24.0	0.663	-12.6	0.106	381.8
2015	0.640	-32.3	0.258	-61.1	0.133	25.5
2016	2.714	324.1	0.531	105.8	0.249	87.2
2017	2.418	-10.9	1.483	179.3	0.890	257.4
2018	2.878	19.0	1.801	21.4	1.123	26.2
المتوسط	1.919	55.2	0.947	46.6	0.500	155.6
2019	2.021	-29.8	1.575	-12.5	1.102	-1.9
2020	1.601	-20.9	1.178	-25.2	0.850	-22.9
2021	1.126	-29.7	0.956	-18.8	0.776	-8.7
2022	1.019	-9.5	0.931	-2.6	0.589	-24.1
المتوسط	1.442	-22.5	1.16	-14.8	0.829	-14.4

المصدر / من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، لسنوات مختلفة.
- بيانات البنك الدولي، لسنوات مختلفة.

من خلال البيانات الواردة في الجدول أعلاه نلاحظ إن الضرائب المباشرة بلغت في عام (2004) حوالي نحو (0.019) مليون دولار، وبلغت الضرائب الكمركية حوالي نحو (0.056) مليون دولار، وضريبة المبيعات بلغت حوالي نحو (0.030) مليون دولار، ثم أخذت تتحسن تدريجياً كل من الضرائب المباشرة والضرائب الكمركية وضريبة المبيعات لتبلغ عام (2008) حوالي نحو (0.617) و(1.316) و(0.191) مليون دولار على الترتيب، وبمعدلات نمو سنوية بلغت نحو (13.9%) و(619.1%) و(28.2%) على التوالي، وبلغت متوسطات المدة (2004-2008) للضرائب



المباشرة حوالي نحو (0.310) مليون دولار وللضرائب الكمركية حوالي (0.357) مليون دولار ولضريبة المبيعات نحو (0.099) مليون دولار. رغم التحسن هذا إلا إن الإيرادات الضريبية ليست بالمستوى المطلوب ولا تشكل إلا نسب منخفضة من الإيرادات الضريبية.

أما المدة (2009-2013) فهي شهدت تذبذب بين الارتفاع والانخفاض بالضرائب المباشرة والضرائب الكمركية، بينما انخفضت ضريبة المبيعات خلال هذه المدة وكما موضح في الجدول السابق، وبلغت متوسطات هذه المدة حوالي (1.206) مليون دولار للضرائب المباشرة و(0.493) مليون دولار للضرائب الكمركية و(0.104) مليون دولار لضريبة المبيعات.

وانخفضت الضرائب المباشرة في عام (2014) لتبلغ حوالي نحو (0.945) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ نحو (24.0-%)، والضرائب الكمركية انخفضت أيضاً لتبلغ حوالي نحو (0.663) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ نحو (12.6-%)، بينما ارتفعت ضريبة المبيعات لتبلغ حوالي نحو (0.106) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (381.8-%)، ومن ثم ارتفعت كل من الضرائب المباشرة والضرائب الكمركية وضريبة المبيعات، إذ بلغت الضرائب المباشرة في عام (2018) أعلى ارتفاع لها خلال مدة الدراسة حوالي نحو (2.878) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (19.0-%)، وشهدت الضرائب الكمركية أفضل تحسن لها لتبلغ حوالي نحو (1.801) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (21.4-%)، وضريبة المبيعات شهدت ارتفاعاً أيضاً لتبلغ حوالي نحو (1.123) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (26.2-%)، مما أدت إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية بشكل عام لتبلغ في هذا العام (2018) حوالي نحو (6.061) مليون دولار، وبلغت متوسطات المدة (2014-2018) حوالي نحو (1.919) و(0.947) و(0.500) مليون دولار لكل من الضرائب المباشرة والضرائب الكمركية وضريبة المبيعات على الترتيب.

والمدة (2019-2022) شهدت انخفاض في كل من الضرائب المباشرة والضرائب الكمركية وضريبة المبيعات وبمعدلات نمو سالبة وكما مبين في الجدول أعلاه، جاء هذا الانخفاض نتيجة تحسن أسعار النفط الخام وارتفاع الإيرادات النفطية مما أدى إلى التوجه نحو هذه الإيرادات وعدم إصلاح النظام الضريبي، وبلغت متوسطات هذه المدة حوالي نحو (1.442) مليون دولار للضرائب المباشرة و(1.16) مليون دولار للضرائب الكمركية و(0.829) مليون دولار لضريبة المبيعات.

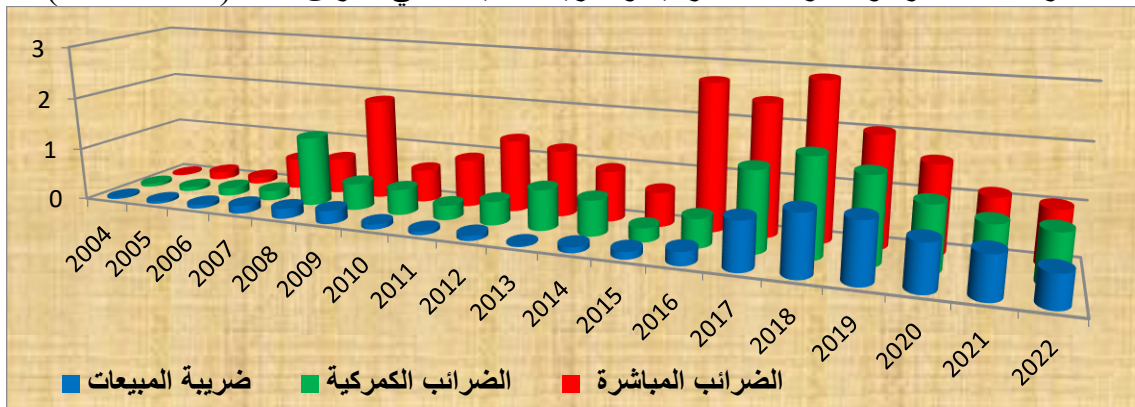
إن هذه الإيرادات المتحصلة من الضرائب المباشرة والضرائب الكمركية وضريبة المبيعات لا تشكل إلا نسب ضئيلة من الإيرادات العامة، بسبب التهرب الضريبي والفساد المالي والإداري إذ لا يمكن



وضع ارقام دقيقة للتهريب والتزوير والفساد، خاصة في المنافذ الحدودية بسبب غياب البيانات القابلة للثقة وغياب النظام الرقابي القابل للتدقيق، إضافة إلى تعامل موظفين هذه الدوائر مع البيانات بشكل ورقي ويؤدي استناداً إلى الوثائق المقدمة من قبل المكلفين بدفع الضرائب، مع قلة أعداد الموظفين المدربين والأنظمة الرقابية والمساءلة الشفافة. فضلاً عن الصعوبة التي تواجهها هذه الدوائر التي تعمل في بيئة صعبة لا تتوفر فيها البنى التحتية للعمل الضريبي، إذ لا يوجد نظام محوسب، وخاصة المنافذ الحدودية مثل ميناء سفوان الذي يعمل الموظفون فيه بالكرفانات مما يضعهم عرضة للضعف والسلع عرضة للأخطار⁽²⁰⁾. ولكي يتضح سلوك الضرائب المباشرة والضرائب الكمركية وضريبة المبيعات طوال مدة البحث تم عرض البيانات في جدول (2) بيانياً وكما الآتي:

شكل (2)

الضرائب المباشرة والضرائب الكمركية وضريبة المبيعات في العراق للمدة (2004-2022)



المصدر: - من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات جدول (2)

رابعاً: الضرائب المقترحة استحداثها

1- ضريبة القيمة المضافة: إن تطبيق هذا النوع من الضرائب في الاقتصاد العراقي بعد تطوير عمل الإدارة الضريبية وزيادة كفاءاتها، يؤدي إلى توسيع الوعاء الضريبي ومن ثم زيادة الحصيلة الضريبية، لأنها تفرض على عدد كبير من السلع والخدمات في مختلف مراحل إنتاجها الأمر الذي ينتج عنه تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية والضريبية. وتتميز هذه الضرائب بأنها انتقائية تفرض على أنواع معينة من السلع والخدمات، وهي تستهدف السلع الاستهلاكية لضبط الاستهلاك ولا تفرض على السلع الرأسمالية من أجل عدم المساس بالاستثمار.

2- ضرائب أرباح المهن الصحية: قوانين الخدمة المدنية والجامعية والعسكرية تضمنت منع الخاضعين لهذه القوانين من ممارسة اختصاصهم خارج نطاق العمل الرسمي باستثناء أصحاب المهن



الصحية، إذ يسمح لهم بالعمل خارج العمل الرسمي مثل (عيادات الأطباء والصيديات والمختبرات)، وفي قانون ضريبة الدخل النافذ تخضع للضرائب أرباح المهن غير التجارية بضمنها المهن الصحية إلى نفس النسبة وهو أمر بعيد عن مبدأ العدالة الضريبية لأن ساوى بين أصحاب المهن الصحية الذين يعملون في القطاع العام والخاص معاً وبين باقي المهن الذين يعملون في القطاع الخاص فقط⁽²¹⁾. لذا يجب إقرار قانون خاص لأرباح المهن الصحية تحدد فيه نسب ضريبية خاصة بهم عند تحديد الضرائب، وفرض ضرائب على الصيديات والمختبرات تتلاءم مع الوضع الاقتصادي للمحافظة التي توجد فيها هذه المختبرات والصيديات.

3- ضرائب البيئة: إن فرض هذا النوع من الضرائب في الاقتصاد العراقي له آثار إيجابية في الإيرادات الضريبية والبيئة، وإمكانية استخدام إيراداتها لإصلاح ما أفسده التلوث وهناك مجموعة من الضرائب التي تدرج ضمن ضرائب البيئة مثل ضرائب البيئة الصناعية وضرائب النفايات والضرائب على انبعاثات وقود السيارات وضرائب الضوضاء وضرائب البيئة الصحية، وتستطيع هذه الضرائب تحقيق هدفين هدف مالي هو تحقيق إيرادات ضريبية تساعد الدولة في مواجهة الزيادة بالأنفاق العام، وهدف اجتماعي يتمثل بشعور الأفراد بالمسؤولية في الحفاظ على نظافة مناطقهم.

خامساً: الانضباط المالي في العراق

من أجل تحقيق الانضباط المالي في موازنة الحكومة فإن الأمر يتطلب صياغة مجموعة من القواعد المالية الواقعية التي تناسب الاقتصاد العراقي للحد من الفوضى المالية التي تحصل في معظم الدول الريعية خصوصاً في مدة ارتفاع الإيرادات العامة، إذ إن وضع هذه القواعد سوف تعمل على الحد من الإنفاق العبثي والفوضوي، ووضع صمام أمان في حالة انخفاض أسعار مورد النفط الخام بما يعمل على الحد من العجز بالموازنة العامة للدولة⁽²²⁾. ولمعرفة مدى تحقق الانضباط المالي في الاقتصاد العراقي من خلال الأنفاق العام والعجز والفائض بالموازنة العامة والدين العام للمدة (2004-2022)، تم تنظيم بيانات كما في الجدول الآتي:



جدول (3) الأنفاق العام والعجز والفائض والدين العام في الاقتصاد العراقي للمدة (2004-2022)
(القيمة: مليون دولار، معدل النمو السنوي: %)

السنة	الأنفاق العام	معدل النمو السنوي %	الإيرادات العامة	الفائض أو العجز	الدين العام	معدل النمو السنوي %
2004	21.412	--	21.988	0.576	62.81	--
2005	17.583	-17.883	27.164	9.581	40.21	-35.98
2006	25.385	44.372	32.709	7.324	25.90	-35.59
2007	26.738	5.329	41.486	14.748	29.01	12.01
2008	41.155	53.919	63.748	22.593	30.51	5.17
المتوسط	26.455	20.724	37.419	10.964	37.688	3.436
2009	44.784	8.818	47.027	2.243	24.13	-20.91
2010	59.638	33.168	59.981	0.343	25.85	7.13
2011	67.314	12.871	92.996	25.682	27.77	7.43
2012	90.176	33.963	102.759	12.583	25.77	-7.20
2013	102.168	13.298	97.632	-4.536	25.26	-1.98
المتوسط	72.816	20.424	80.079	7.263	25.756	2.912
2014	71.661	-29.859	90.383	18.722	32.30	27.87
2015	47.578	-33.607	46.353	-1.225	43.36	34.24
2016	51.458	8.155	44.063	-7.395	52.03	19.99
2017	63.878	24.136	65.501	1.623	66.02	26.89
2018	88.118	37.947	90.161	2.043	62.81	-4.86
المتوسط	64.539	14.048	67.292	2.754	51.304	21.798
2019	71.955	-18.342	89.938	17.983	57.91	-7.80
2020	63.139	-12.252	51.215	-11.924	69.18	19.46
2021	70.931	12.341	74.003	3.072	71.43	3.25
2022	80.662	13.719	109.107	28.445	67.17	-5.96
المتوسط	71.672	6.515	81.066	9.394	66.423	5.678

المصدر / من إعداد الباحث بالاعتماد على :

- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، لسنوات مختلفة.
- بيانات البنك الدولي، لسنوات مختلفة.



من خلال البيانات الواردة في الجدول أعلاه نلاحظ أن الأنفاق العام بلغ عام (2004) حوالي نحو (21.412) مليون دولار، بينما الموازنة حققت فائض قدرة حوالي (0.567) مليون دولار، والدين العام بلغ حوالي نحو (62.81) مليون دولار، ومن ثم انخفض الأنفاق العام في العام التالي (2005) ليبلغ حوالي نحو (17.583) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ نحو (17.883-%)، وارتفع الفائض بالموازنة العامة ليبلغ حوالي نحو (9.581) مليون دولار، أما الدين العام فهو انخفض ليبلغ حوالي نحو (40.21) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ نحو (35.98-%)، بعدها اخذ الأنفاق العام بالارتفاع التدريجي ليبلغ عام (2008) حوالي نحو (41.155) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (53.919-%)، والفائض بالموازنة واصل ارتفاعه الملحوظ ليبلغ حوالي نحو (22.593) مليون دولار، أما والدين العام بعد الانخفاض ارتفع في هذا العام ليبلغ حوالي نحو (30.51) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ حوالي (5.17-%)، وبلغت متوسطات المدة (2004-2008) حوالي نحو (26.455) مليون دولار للأنفاق العام و(37.688) مليون دولار للدين العام. وجاء هذا التحسن نتيجة رفع العقوبات الاقتصادية عن العراق بعد سقوط النظام السابق والارتفاع الكبير في أسعار النفط الخام، الأمر الذي أدى إلى زيادة الإيرادات العامة ومن ثم تحقيق فائض بالموازنة العامة بسبب الاعتماد الرئيس على القطاع النفطي⁽²³⁾.

أما المدة (2009-2013) فهي شهدت ارتفاع ملحوظ وكبير في الأنفاق العام، بينما الموازنة العامة فهي بقيت تحقق فائض رغم انخفاض هذا الفائض في الأعوام (2009-2010) وارتفع في عام (2011) وحققت الموازنة عجز في عام (2013)، وشبه مستقر الدين العام خلال هذه المدة ما عدا بعض الارتفاع والانخفاض البسيط وكما مبين في الجدول السابق، وبلغ متوسط الأنفاق العام خلال هذه المدة حوالي نحو (72.816) مليون دولار ومتوسط الدين العام حوالي نحو (25.756) مليون دولار. ولقد كشفت الأزمة المالية العالمية (2008) عن وجود مشكلات هيكلية مختلفة في الاقتصاد العراقي ويعد الاعتماد على عائدات النفط الخام فضلاً عن الافتقار إلى التنوع الاقتصادي أحد أكبر التحديات التي تواجه العراق، وقد أدت الأزمة الاقتصادية والعجز العام الناتج عنها إلى تعريض خطط التنمية والاستثمار العام وعمليات التصنيع والسياسات الاجتماعية والتشغيل العام للخطر. كما إن ارتفاع معدلات البطالة ربما يكون هو السبيل الأكثر ترجيحاً لتحول الأزمة الاقتصادية إلى أزمة اجتماعية⁽²⁴⁾.



والمدة (2014- 2018) شهدت تذبذب بين الارتفاع والانخفاض في الأنفاق العام، بينما الموازنة العامة شهدت بعض الأعوام فائض وبعضها عجز، ولكن الدين العام شهد خلال هذه المدة ارتفاع تدريجي وملحوظ كما في الجدول أعلاه، وبلغت متوسطات هذه المدة لكل من الأنفاق العام والدين العام حوالي نحو (64.539) و(51.304) مليون دولار على التوالي. وسبب هذا التذبذب خلال هذه المدة هو في عام (2014) كان للضربة المزدوجة المتمثلة في غزو داعش وانهيار أسعار النفط الخام تأثير مدمر على الاقتصاد العراقي، إذ سحقت مالية الدولة بسبب ارتفاع النفقات العامة وانخفاض الإيرادات، ولأن الموارد اللازمة للحفاظ على الخدمات الأساسية تم تحويلها إلى الأنفاق العسكري فقد اضطرت الحكومة إلى الاقتراض داخلي وخارجي مما أدى إلى ارتفاع الدين العام⁽²⁵⁾.

ومن ثم انخفض الأنفاق العام عن العام السابق ليبلغ في عام (2019) حوالي نحو (71.955) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ نحو (18.342-%)، وبلغ الفائض بالموازنة العامة قدرة (17.983) مليون دولار، بينما شهد الدين العام انخفاض ليبلغ حوالي نحو (57.91) وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ نحو (7.80-%)، وآخر عام من مدة الدراسة (2022) شهد ارتفاع بالأنفاق العام ليبلغ حوالي نحو (80.662) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو (13.719-%)، وحققت الموازنة فائض بلغ قدرة (28.445) مليون دولار، أما الدين العام شهد انخفاض عن العام السابق ليبلغ حوالي نحو (67.17) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ نحو (5.96-%)، وبلغت متوسطات المدة (2019- 2022) حوالي نحو (71.672) مليون دولار للأنفاق العام و(66.423) مليون دولار للدين العام.

ولكي يتحقق الانضباط المالي فإن الأمر يتطلب وجود قواعد مالية يجب الالتزام بها من قبل الدولة، مما تؤدي بدورها إلى تحقيق الانضباط المالي في السياسة المالية والحفاظ على المركز المالي للدولة بجدارة وتحقيق الاستدامة المالية، فالسياسة المالية المنضبطة تعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال السيطرة على الأنفاق العام وعدم هدر الموارد المتاحة والحد من السلبات الناتجة عن السياسات المالية التوسعية والتي تتمثل في ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض قيمة العملة. ولكي يتضح سلوك الأنفاق العام والعجز والفائض والدين العام طوال مدة البحث تم عرض البيانات في جدول (3) بيانياً وكما الآتي:



شكل (3) الأنفاق العام والعجز والفائض والدين العام في العراق للمدة (2004-2022)



المصدر :- من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات جدول (3)

سابعاً: الإصلاحات الضريبية ودورها في تحقيق الانضباط المالي في العراق

يعاني الاقتصاد العراقي من العديد من التحديات والاختلالات واسعة النطاق، وخاصة أن اقتصاده الأحادي وعدم تنويعه، وانتشار الفساد المالي والإداري، وارتفاع معدلات البطالة والفقر، وفي ظل هذه الأزمات المالية المعقدة تزايدت تحديات الدولة وأصبحت عملية الإصلاح أكثر صعوبة. كما إن المؤشرات تؤكد عدم قدرة الاقتصاد العراقي على الإفلات من مشكلة الريع التي عصفت به بسبب عائدات النفط التي تمثل حوالي نحو (95%) من إجمالي الإيرادات العامة، وضعف دور الإيرادات الضريبية التمويلي في خلق الإيرادات العامة، فضلاً عن ضرورة أن يتوافق الإصلاح الضريبي مع هدف تنوع الإيرادات العامة. واجه العراق العديد من القضايا السياسية والاستقرارية بدءاً سقوط النظام السابق ومن ثم الأزمة المالية العالمية عام (2008) وانخفاض أسعار النفط الخام، وبعدها الصدمة المزدوجة عام (2014) انتفاضة تنظيم الدولة الإسلامية الإرهابية (داعش) وسقوط بعض المحافظات بيد (داعش) وأخذ جباية الضرائب لصالحهم وانخفاض أسعار النفط الخام، ثم جاءت جائحة كورونا (كوفيد-19) عام (2020) وشبه تعطيل الحياة الاجتماعية والاقتصادية وتوقف أغلب القطاعات الاقتصادية. لهذا فإن الاقتصاد العراقي لم يكن هناك إصلاح ضريبي كبير، ولم يكن هناك انضباط مالي إذ أهدر الكثير من الأموال العامة نتيجة الفساد المالي والإداري، والتخبط في الإدارات التي مرت على العراق والاعتماد الكبير على عائدات النفط الخام. وعلى الرغم من هذه الأزمات والتحديات كان للإصلاح الضريبي دور منخفض نوعاً ما في تحقيق الانضباط المالي، ولكن هذا لم يكن دائماً مؤثراً بالشكل المطلوب بسبب الظروف الاقتصادية والسياسية، إذ إن نجاح هذه الإصلاحات كان محدوداً بسبب العوامل الخارجية والداخلية، وفي أي حال كانت هناك محاولات لتعزيز الانضباط المالي عن طريق الإصلاح الضريبي التي تم تطبيقه، ويعد خطوة مهمة نحو تحسين النظام المالي



وتنوع الإيرادات العامة وزيادة الشفافية وتحقيق الاستدامة المالية وهو ما يسهم في تحسين الوضع المالي في الاقتصاد العراقي.

أولاً: الاستنتاجات

- (1) ضعف مرونة الجهاز الضريبي وزيادة التهرب الضريبي، وعدم مواكبة نمو الإيرادات الضريبية لنمو الأنفاق العام، وذلك بسبب اعتماد الاقتصاد العراقي على مصدر وحيد لتمويل الإيرادات العامة وهي الإيرادات النفطية والتي مرتبطة بتغيرات أسعار النفط والظروف الخارجية.
- (2) أن الاقتصاد العراقي يعاني من اختلالات هيكلية واختلال في بنية السياسات الاقتصادية الكلية، وخاصة السياسات الضريبية المتمثلة بالإيرادات الضريبية ودورها في المساهمة بالأنفاق العام، فضلاً عن ضعف الانضباط المالي وكثرة الفساد المالي والإداري.
- (3) تذبذب نمو الإيرادات الضريبية في الاقتصاد العراقي خلال المدة (2004-2022)، وهذا ينتج عن التقلبات الاقتصادية والسياسية التي مر بها العراق مثل العمليات الإرهابية بعد عام (2003)، ولأزمات العالمية مثل أزمة عام (2008) والتي سببت انخفاض في أسعار النفط الخام، والأزمة المزدوجة في عام (2014) دخول الجماعات الإرهابية (داعش) وانخفاض أسعار النفط الخام.
- (4) لم تستطع الإصلاحات الضريبية من تحقيق الانضباط المالي في الاقتصاد العراقي، إذ واجهت معوقات كثيرة تعيق عملها في ضبط الأنفاق العام ومن هذه المعوقات الأزمات الاقتصادية والسياسية المحلية والعالمية.

ثانياً: التوصيات

- (1) ضرورة العمل على تنوع مصادر الإيرادات العامة وعدم الاعتماد على مصدر وحيد وهو النفط الخام، من خلال تطوير النظام الضريبي والقيام بإصلاحات حقيقية على أرض الواقع.
- (2) ضرورة العمل على إعادة هيكلة الإيرادات الضريبية وتبني سياسات تضع من أولياتها التوسع في القاعدة الضريبية والحد من التهرب الضريبي لدورها المهم في تنوع الإيرادات العامة ومعالجة مشكلات الاقتصاد العراقي ولا سيما العجز بالموازنة العامة وزيادة الدين العام.
- (3) العمل على تحقيق الانضباط المالي عن طريق اتباع سياسة إصلاح شاملة وفق خطة أو برنامج شامل ومتكامل من أجل إعادة بناء الاقتصاد العراقي والحد من الفساد المالي والإداري.
- (4) العمل على تنسيق بين الإصلاحات الضريبية والانضباط المالي وتنشيط وتحفيز الأفراد على دفع الضرائب وعدم التهرب، إذ تعد عملية ضرورية في إصلاح الاقتصاد العراقي.

المصادر:

1. أحمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة (دراسات اقتصادية)، صندوق النقد العربي، أبوظبي، 2011.
2. أيمن عدنان الأسدي ومحمد حسين الجبوري، مؤشرات ترشيد الأنفاق العام ودورها في ضبط الموازنة العامة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (20)، العدد (1)، 2024.



3. بتول مطر عبادي الجبوري ورائد خضر عبد العزاوي, , الإصلاح الضريبي ودوره في زيادة الإيرادات الضريبية في العراق (رؤية مستقبلية), مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية, المجلد (11), العدد (1).
4. جريدة الوقائع العراقية, قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (2015), العدد (4352), 2015.
5. جريدة الوقائع العراقية, قانون تصديق اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من دفع الضرائب المفروضة على الدخل ورأس المال بين حكومة جمهورية العراق والحكومة الهنكارية, العدد (4610), 2021.
6. جريدة الوقائع العراقية, قانون فرض ضريبة دخل على شركات النفط الأجنبية المتعاقدة للعمل في العراق, العدد (4148), 2010.
7. حسين مهجر فرج و عماد محمد علي عبد اللطيف, دور الانضباط المالي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي في العراق للمدة (2004-2016) المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية, المجلد (16), العدد (59), 2018.
8. حيدر عبد الأمير نعمة, الإصلاح الضريبي وانعكاساته على فاعلية التجارة الخارجية في العراق للمدة (2003- 2016), أطروحة دكتوراه, كلية الإدارة والاقتصاد, الجامعة المستنصرية, 2018.
9. رغد حقي خليل, العلاقة التبادلية بين الموازنة العامة وسعر الصرف في العراق للمدة (2004- 2022), مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية, المجلد (20), العدد (4), 2024.
10. عدنان حسين الخياط, فح الاستيرادات ومتطلبات إصلاح عمليات الاستيراد في العراق, 2020, متاح على الموقع, www.uokerbala.edu.iq
11. علي طاهر الحمود, المنافذ الحدودية (ضرورات التحديث واستحقاقات الإصلاح الاقتصادي في العراق), مركز البيان للدراسات والتخطيط, 2020.
12. عماد محمد علي عبد اللطيف, الدين الحكومي الداخلي واثره في السياسة النقدية (العراق حالة دراسية), مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية, العدد (39), 2012.
13. كمال الوصال, الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان (أزمة الدين العام والعجز في الموازنة العامة البحث عن مخرج), دار أبن رشد للنشر والتوزيع, القاهرة, 2016.
14. محمد خير العكام, المالية العامة 1, منشورات الجامعة الافتراضية السورية, الجمهورية العربية السورية, 2018.
15. مدحت القرشي, ملاحظات حول قانون التعرف الكمركية رقم (22) لسنة (2010), متاح على الموقع, www.qieconomists.net
16. هيفاء غدير, السياسة المالية والنقدية ودورها التنموية في الاقتصاد السوري, الهيئة العامة السورية للكتاب, دمشق, 2010.
17. Ahmed Tabaqchali, Iraq's Economy After ISIS (An Investor's Perspective), The Institute of Regional and International Studies (IRIS), Sulaimani, 2017.
18. Asa Johansson and Others, Tax Policy Reform and Economic Growth, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2010.
19. Ayse Kaya and Huseyin Sen, How to Achieve and Sustain Fiscal Discipline in Turkey (Rising Taxes Reducing Government Spending), Romanian Journal of Fiscal Policy, Volume (4), Number (1), 2013.



20. Carlos Silvani and Katherine Baer, Designing a Tax Administration Reform Strategy (Experiences and Guidelines), International Monetary fund, 1997.
21. Diego Martin and Others, Impact of Covid-19 on Small- and Medium-Sized Enterprises in Iraq, The Economic Research Forum, Egypt, 2022.
22. Ibrahim Adeeb AL-Jalabi, Tax Policies and Regulations Enhancing Entrepreneurship in Iraq, Al-Bayan Center for Planning and Studies, Baghdad, 2024.
23. Manmohan S. Kumar and Teresa Ter-Minassian, Fiscal Discipline (Key Issues and Overview), International Monetary Fund, 2005.
24. Mohamed Ghali Rahi and Sadiq Toma Rahi Faraj, The Impact of Financial Crisis in Iraq on Iraq Banking Performance (Analytical Study), Webology, V (19), N (1), 2022.
25. Olivia Orozco and Javier Lesaca, Impact of the Global Economic Crisis in Arab Countries (A First Assessment), Instituto Internacional de Estudios Arabes y del Mundo Musulman, Casa Arabe, 2009.

- 1 - هيفاء غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموية في الاقتصاد السوري، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010، ص14.
- 2 - Asa Johansson and Others, Tax Policy Reform and Economic Growth, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2010, p18.
- 3 - محمد خير العكام، المالية العامة 1، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018، ص147.
- 4 - Carlos Silvani and Katherine Baer, Designing a Tax Administration Reform Strategy (Experiences and Guidelines), International Monetary fund, 1997, p9.
- 5 - Ayse Kaya and Huseyin Sen, How to Achieve and Sustain Fiscal Discipline in Turkey (Rising Taxes Reducing Government Spending), Romanian Journal of Fiscal Policy, Volume (4), Number (1), 2013, p1.
- 6 - أحمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة (دراسات اقتصادية)، صندوق النقد العربي، أبوظبي، 2011، ص12-13.
- 7 - Manmohan S. Kumar and Teresa Ter-Minassian, Fiscal Discipline (Key Issues and Overview), International Monetary Fund, 2005, p2.
- 8 - عماد محمد علي عبد اللطيف، الدين الحكومي الداخلي واثاره في السياسة النقدية (العراق حالة دراسية)، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (39)، 2012، ص9-10.
- 9 - أيمن عدنان الأسدي ومحمد حسين الجبوري، مؤشرات ترشيد الأنفاق العام ودورها في ضبط الموازنة العامة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (20)، العدد (1)، 2024، ص31.
- 10 - كمال الوصال، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان (أزمات الدين العام والعجز في الموازنة العامة البحث عن مخرج)، دار أبن رشد للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص55.
- 11 - حيدر عبد الأمير نعمة، الإصلاح الضريبي وانعكاساته على فاعلية التجارة الخارجية في العراق للمدة (2003-2016)، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، 2018، ص170.
- 12 - عدنان حسين الخياط، فح الاستيرادات ومتطلبات إصلاح عمليات الاستيراد في العراق، 2020، متاح على الموقع، www.uokerbala.edu.iq
- 13 - مدحت القرشي، ملاحظات حول قانون التعرف الكمركية رقم (22) لسنة (2010)، متاح على الموقع، www.qieconomists.net
- 14 - جريدة الوقائع العراقية، قانون فرض ضريبة دخل على شركات النفط الأجنبية المتعاقدة للعمل في العراق، العدد (4148)، 2010، ص14.



- 15 - جريدة الوقائع العراقية، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (2015)، العدد (4352)، 2015، ص26.
- 16 - جريدة الوقائع العراقية، قانون تصديق اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من دفع الضرائب المفروضة على الدخل ورأس المال بين حكومة جمهورية العراق والحكومة الهنكارية، العدد (4610)، 2021، ص5.
- 17 - Ibrahim Adeeb AL-Jalabi, Tax Policies and Regulations Enhancing Entrepreneurship in Iraq, Al-Bayan Center for Planning and Studies, Baghdad, 2024, p13.
- 18 - Mohamed Ghali Rahi and Sadiq Toma Rahi Faraj, The Impact of Financial Crisis in Iraq on Iraq Banking Performance (Analytical Study), Webology, V (19), N (1), 2022, p2404.
- 19 - Diego Martin and Others, Impact of Covid-19 on Small- and Medium-Sized Enterprises in Iraq, The Economic Research Forum, Egypt, 2022, P5.
- 20 - علي طاهر الحمود، المنافذ الحدودية (ضرورات التحديث واستحقاقات الإصلاح الاقتصادي في العراق)، مركز البين للدراسات والتخطيط، 2020، ص8.
- 21 - بتول مطر عبادي الجبوري ورائد خضر عبد العزاوي، الإصلاح الضريبي ودوره في زيادة الإيرادات الضريبية في العراق (رؤية مستقبلية)، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، المجلد (11)، العدد (1)، ص41.
- 22 - حسين مهجر فرج وعماد محمد علي عبد اللطيف، دور الانضباط المالي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي في العراق للمدة (2004-2016) المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، المجلد (16)، العدد (59)، 2018، ص48.
- 23 - رعد حقي خليل، العلاقة التبادلية بين الموازنة العامة وسعر الصرف في العراق للمدة (2004-2022)، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (20)، العدد (4)، 2024، ص963.
- 24 - Olivia Orozco and Javier Lesaca, Impact of the Global Economic Crisis in Arab Countries (A First Assessment), EInstituto Internacional de Estudios Arabes y del Mundo Musulman, Casa Arabe, 2009, p9-12.
- 25 - Ahmed Tabaqchali, Iraq's Economy After ISIS (An Investor's Perspective), The Institute of Regional and International Studies (IRIS), Sulaimani, 2017, p5.